

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

DG Politie
mr. A.F. Gaastra

Auditdienst Rijk

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag
Postbus 20201
2500 EK Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
1

Datum 28 juni 2013
Betreft Uitkomsten vervolgonderzoek financiële vergelijking tussen de mogelijke meldkamerlocaties Alkmaar, Schiphol en Haarlem

Geachte heer Gaastra,

1 Algemeen

1.1 Inleiding

U heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om een vervolgonderzoek uit te voeren gericht op een financiële vergelijking tussen de mogelijke meldkamerlocaties Alkmaar, Schiphol en Haarlem als vestigingslocatie voor de meldkamer van de regionale eenheid Noord-Holland. Het oorspronkelijke onderzoek waarover wij op 4 juni hebben gerapporteerd, richtte zich alleen op een kostenvergelijking tussen de locaties Alkmaar en Schiphol. Aanleiding voor beide onderzoeken is de toezegging van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 13 maart 2013 aan de Tweede Kamer (TK 2012-2013, 29628 Nr. 373).

In deze brief treft u een overzicht aan van de gehanteerde vraagstelling, de uitgevoerde werkzaamheden en onze bevindingen.

1.2 Doel van de opdracht

De opdrachtformulering voor het financiële onderzoek luidt volgens bovenvermeld Tweede Kamerstuk als volgt:
'Is er – geredeneerd vanuit het perspectief van de burger – een substantieel kostenverschil te verwachten tussen de meldkamerlocaties van Almaar en Schiphol?'. Als gevolg van nieuwe ontwikkelingen is nu ook de bestaande meldkamerlocatie Haarlem in de vergelijking betrokken.
Bij deze formulering zijn de volgende opmerkingen geplaatst:

- Voor de locatie Alkmaar wordt ten behoeve van het onderzoek verondersteld dat er nieuwbouw voor de politie zal plaatsvinden. De meldkamer zou dan naast politie, diensten van de veiligheidsregio Noord-Holland en GGD deze nieuwbouw betrekken;

- gelet op de voor het onderzoek beschikbare tijd wordt een door de ADR voorgestelde onderzoeksmethodiek gehanteerd waarbij een studie van bestaande bronnen wordt gecombineerd met interviews met de stellers van deze documenten.

1.3 Aard van de opdracht

De door de ADR uitgevoerde werkzaamheden betreffen overeengekomen specifieke werkzaamheden. Dit betekent dat wij geen zekerheid (assurance) verstrekken of een oordeel geven maar dat wij bevindingen, risico's en aanbevelingen beschrijven naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten. De gebruikers van dit rapport zullen zichzelf een oordeel moeten vormen betreffende de werkzaamheden en bevindingen die wij in het rapport hebben weergegeven en moeten hun eigen conclusies trekken uit de werkzaamheden die wij hebben verricht.
Bij dit onderzoek is COS 4400 van toepassing, dit betreft "opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie".

1.4 Vraagstelling

In het kader van het onderzoek zijn werkzaamheden uitgevoerd ten behoeve van het beantwoorden van de volgende vragen:

1. Welke financiële informatie is beschikbaar ten behoeve van de keuze tussen Alkmaar, Schiphol en Haarlem als locatie voor de meldkamer van de regionale eenheid Noord-Holland?
2. Op welke punten is de beschikbare financiële informatie voor de locaties vergelijkbaar en op welke punten verschilt deze?
3. Welke risico's, aannames en onzekerheden worden onderkend in de beschikbare financiële informatie?
4. Welk bevindingen komen naar voren als beide locaties op basis van de beschikbare informatie worden vergeleken?

1.5 Object en reikwijdte

Het onderzoek richt zich op de informatie die beschikbaar is voor de keuze tussen de locaties Alkmaar, Schiphol en Haarlem en de vergelijkbaarheid hiervan. De ADR zal niet zelfstandig additionele informatie verzamelen ten behoeve van de vergelijking van beide locaties. Wel houdt de ADR waar nodig interviews met de stellers van de financiële informatie over Alkmaar, Schiphol en Haarlem. Eventuele aanvullende informatie die uit deze interviews komt zal, voor zover financieel relevant, worden meegenomen in het onderzoek.

1.6 Onderzoeksverantwoording

Zoals in de inleiding is aangegeven is in eerste instantie een kostenvergelijking uitgevoerd tussen de locaties Alkmaar en Schiphol waarover wij op 4 juni 2013 hebben gerapporteerd. De concrete uitvoering van dit onderzoek is gerealiseerd in twee fasen. In de eerste fase is een aantal interviews gehouden met de stellers van de op dat moment beschikbare informatie met betrekking tot de kosten van Alkmaar en Schiphol als vestigingsplaats.
Als resultaat van fase I is aan u mondeling gerapporteerd dat op basis van de beschikbare informatie een effectieve vergelijking tussen de vestigingslocaties niet mogelijk was. Hierna is onder regie van het Programma Meldkamers, C2000 en

112 een werkgroep ingericht waarin betrokkenen van beide mogelijke vestigingslocaties met bouwkostenexpertise gezamenlijk een kostenvergelijking hebben opgesteld.

In tweede instantie is een vervolgonderzoek gestart, waarbij ook Haarlem in de kostenvergelijking is betrokken. Voor dit vervolgonderzoek is de oorspronkelijke werkgroep uitgebreid met betrokkenen van potentiële vestigingslocatie Haarlem.

De uiteindelijke kostenvergelijking is opgenomen in de bijlage en vormt het uitgangspunt voor onze werkzaamheden. Op een aantal punten is de werkgroep niet tot consensus gekomen en dit is aangegeven in de bijlage.
In de werkgroep is alleen gekeken naar de investeringskosten en is geen vergelijking van de exploitatiekosten gemaakt vanwege het grote aantal nog onbekende variabelen aangezien een uitgewerkt programma van eisen en functioneel ontwerp nog niet is opgesteld. Ook zijn frictie- en transitiekosten buiten beschouwing gelaten aangezien de benodigde informatie in bijvoorbeeld de vorm van een uitgewerkt transitieplan nog niet beschikbaar is. Onder deze kosten valt bijvoorbeeld ook het eventueel vervroegd afschrijven van de bouwinvestering (uit 2009) als niet wordt gekozen voor Haarlem als vestigingslocatie. Tot slot vermelden wij dat wij een overzicht van de verschillende BTW componenten niet hebben opgenomen aangezien het beschouwen van de BTW de nodige complexiteit aan het cijferoverzicht in de bijlage toevoegt en vanuit het oogpunt van de burger kostenneutraal is.

2 Bevindingen

2.1 Algemeen

Voor de leesbaarheid van de rapportage, beschrijven wij in deze paragraaf kort de plannen voor de locaties Alkmaar, Schiphol en Haarlem. Deze beschrijving hebben wij zo veel mogelijk overgenomen uit de door werkgroep aangeleverde informatie. Als start geven wij inzicht in het zeer beknopte ruimtelijk programma dat is gehanteerd door de werkgroep.

Beknopt ruimtelijk programma

- Meldkamervloer: meldkamer(50 tafels) + opschalingsruimte 687 m2
- Kantoorruimte: 456 m2
- Vergaderruimte: 154 m2
- Additionele ruimte: 140 m2
- Minimale hoogte meldkamervloer: 3,60 meter (met kolomvrije overspanning van de gehele ruimte)
- Parkeerplaatsen: 80 (specifiek voor de meldkamer)

Een uitgewerkt functioneel ontwerp of een functioneel, ruimtelijk en technisch programma van eisen is voor de locaties nog niet beschikbaar.

Locatie Schiphol

Voor Schiphol gaat het om een nieuw 'stand-alone' gebouw naast een bestaande locatie van Defensie. De meldkamer maakt hierbij gebruik van voorzieningen uit de aanwezige defensie gebouwen op het terrein zoals voor vergaderen en catering. Voor de meldkamer dient een gebouw neergezet te worden van circa 1.500 m2 BVO (=Bruto vloeroppervlakte). Om dit gebouw te kunnen realiseren dient extra grond in erfpacht te worden genomen. Deze grond heeft nu nog de bestemming "verkeer". Waarvoor dan ook het bestemmingplan dient te worden gewijzigd naar de bestemming "kantoren".

Locatie Alkmaar

Voor Alkmaar gaat het om de integratie van een meldkamer binnen een nog te ontwerpen en te realiseren pand waarin de huisvesting wordt gerealiseerd voor de politie, Veiligheidsregio en de GGD. Hierbij wordt een totale oppervlakte van 23.500 m2 BVO gerealiseerd (bestaande uit circa 22.000 m2 BVO politie, GGD en Veiligheidsregio + 1.500 m2 voor de meldkamer). De politie is in de business case opdrachtgever van het te realiseren complex waarin ook de ketenpartners gehuisvest worden. De politie heeft een optie op een perceel grond voor de realisatie van de 22.000 m2 BVO. De politie zal de grond van de gemeente kopen. Maximaal kan er op dit perceel circa 37.000 m2 BVO gerealiseerd worden. Er is voldoende ruimte om op het perceel de meldkamer te integreren. Deze ontwikkeling past binnen het aanwezige bestemmingsplan. Het technisch, functioneel en ruimtelijk programma van eisen is voor de 22.000 m2 BVO opgesteld. De meldkamer maakt gebruik van de in het gebouw aanwezige gezamenlijke voorzieningen ten behoeve van de catering en het vergaderen.

Locatie Haarlem
Locatie Haarlem heeft een relatief nieuwe meldkamer van circa 4 jaar oud. Voor deze locatie zijn in de werkgroep twee varianten besproken, een maximale en een minimale variant. Ons is medegedeeld namens de opdrachtgever dat na bestuurlijk overleg is besloten van de maximale variant af te zien. Wij hebben deze variant dan ook niet in deze rapportage beschreven maar voor de volledigheid is deze nog wel weergegeven in de bijlage.
In de minimale variant wordt de nieuwe meldkamer binnen de bestaande bouw van locatie Haarlem gerealiseerd. Dit kan door de ruimtes in de directe omgeving van de huidige meldkamer te betrekken waardoor een grotere vloeroppervlakte voor meldkamervoorzieningen ontstaat. Bij de realisatie in een bestaand pand zullen concessies moeten worden gedaan aan de functionaliteit van de meldkamervoorzieningen die niet noodzakelijk is maar wel de voorkeur verdient.
In de werkgroep zijn de volgende functionele concessies benoemd:

- Van de circa 50 benodigde tafels kunnen de meldkamertafels voor opschalingsituaties (circa 10) niet op dezelfde verdieping geplaatst worden.
- De plafondhoogte in de opschalingsruimte is 2,70 meter in plaats van de gevraagde 3,60 meter.
- Het plafond is maximaal 3,05 meter hoog terwijl de gewenste minimale hoogte 3,60 meter is.
- De ruimte is relatief breed waardoor het vloeroppervlakte niet uit een optimale lengte/breedte verhouding zal bestaan.
- De additionele ruimtes (briefing en lockers), worden op een andere verdieping geplaatst dan de meldkamervloer.
- Er blijft een leidingschacht voor luchtkanalen door de ruimte lopen.
- Totaal is het vraagprofiel op basis van eerder onderzoek en het globaal programma van eisen van de meldkamerorganisatie op de meldkamervloer 687 m2. in de minimale variant is maximaal 488m2 te realiseren op de meldkamervloer. De overige benodigde m2 zijn wel in hetzelfde pand te realiseren.

De inschatting van de werkgroep is dat de minimale variant Haarlem sneller gerealiseerd kan worden dan bij nieuwbouw in Schiphol of Alkmaar. Voor Haarlem wordt verder opgemerkt dat de grond in eigendom is van de gemeente.

2.2 Status

Voor de kostenvergelijking (zie bijlage) zijn de volgende algemene opmerkingen van belang:

- Voor de te realiseren meldkamer bestaat voor de verschillende locaties nog geen functioneel ontwerp of een functioneel, ruimtelijk en technisch programma van eisen, anders dan het beknopte programma van eisen beschreven in de voorgaande paragraaf. Een uitgewerkt programma is noodzakelijk om tot een nauwkeurige kostenschatting te kunnen komen. Het uitgangspunt van de werkgroep is geweest dat het zonder ontwerp / programma van eisen niet mogelijk is om dieper op exploitatiekosten in te gaan. Op zich brengt het opstellen van een gedetailleerd functioneel ontwerp/programma ook weer de nodige kosten met zich mee. Om deze reden is daar tot nu toe van afgezien.

- In vervolg op het voorgaande punt liggen er derhalve geen offertes aan de gepresenteerde cijfers ten grondslag. De genoemde bedragen zijn schattingen van bouwkostenexperts en hebben geen juridisch afdwingbaar karakter.
- In het algemeen kan worden gesteld dat de kosten van bouwen fluctueren met de marktomstandigheden. Afhankelijk van het moment van aanbesteding kunnen de bouwprijzen met een aantal procenten variëren.
- Over de wijze waarop financiering van de bouw of aanpassing van de meldkamer plaatsvindt, heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden. De uiteindelijke wijze van financiering en eventuele doorberekening kan nog substantiële invloed hebben op de kosten voor exploitatie zoals deze verschijnen in de begroting van betrokken organisaties.

Het beeld op basis van voorgaande punten is dat het in de bijlage opgenomen overzicht als geheel een indicatief karakter heeft. De daadwerkelijke realisatie van de bouwkosten kan ons inziens dan ook nog substantieel afwijken van de nu gepresenteerde kosten.

2.3 Analyse kostenvergelijking

De kostenvergelijking is tot stand gekomen op basis van overleg tussen inhoudelijk betrokkenen van de locaties Alkmaar, Schiphol en Haarlem onder regie van de Programmadirectie Meldkamers, C2000 en 112. Voor Haarlem is alleen de minimale variant nog belangrijk. De betrokkenheid van vertegenwoordigers van de drie locaties biedt (enige) garantie dat de vergelijking objectief is uitgevoerd. Over de hoogte van de historische investeringskosten voor Haarlem en de directe bouwkosten (a t/m g) zijn betrokkenen het eens geworden. Deze directe bouwkosten voor de locaties Schiphol en Alkmaar zijn in beginsel identiek. Daar tegenover kan bij Alkmaar waarschijnlijk worden bespaard op de bouwkosten aangezien die meldkamer zal worden gerealiseerd als onderdeel van een groot project (zie component i, totaal € 426.915). Een post investering in ICT is toegevoegd ten opzichte van onze vorige rapportage, aangezien op dit punt voor Haarlem een kostenvoordeel geldt vanwege hergebruik van ICT-middelen. Op de volgende onderdelen blijft een verschil van inzicht bestaan of kan niet tot een eenduidige kostenbepaling worden gekomen.

Ontsluiting ICT (component j1)
Voor het functioneren van een meldkamer is het noodzakelijk dat een NAFIN aansluiting aanwezig is. Op locatie Schiphol is een dergelijke aansluiting aanwezig bij de KMAR. De KMAR is direct gevestigd naast de beoogde locatie meldkamer Schiphol. Kosten van de aanleg van een korte kabel tussen KMAR en meldkamer worden begroot op € 33.058. Voor locatie Alkmaar is een bedrag van € 247.934 voorzien op basis van een inschatting van Ivent (ICT-dienstverlener Defensie) als beheerder van NAFIN. De VtsPN (ICT-dienstverlener politie) schat vooralsnog in dat aansluitkosten voor Alkmaar € 16.529 bedragen. Zonder nadere onderbouwing van de VtsPN gaan wij uit van de schatting van Ivent als beheerder van NAFIN. In Haarlem is al een NAFIN aansluiting aanwezig.

Engineeringkosten (componenten l en m)
De post engineeringkosten wordt berekend als percentage van de bouwsom. Verschil van inzicht bestaat over het te hanteren percentage voor Schiphol als een project van een (veel) kleinere omvang in vergelijking tot Alkmaar. Volgens vertegenwoordigers van Alkmaar moet aan Schiphol 2,1% van de bouwsom extra

kosten worden toegerekend. Het verschil in totale engineeringkosten (l + m) tussen Schiphol en Alkmaar bedraagt € 196.680 in het voordeel van Alkmaar. Het verschil tussen Haarlem en Alkmaar bedraagt € 377.161 in het voordeel van Haarlem. Dit grote verschil wordt veroorzaakt door het hergebruik van het pand in Haarlem.

2.4 Burgerperspectief

In de kostenvergelijking voor de meldkamer is een aantal componenten opgenomen die vanuit het perspectief van 'de burger' kostenneutraal zijn en dus niet hoeven te worden meegerekend. Het betreft betalingen van de ene overheidpartij aan de andere of reeds eerder door overheidspartijen gemaakte kosten. In de kostenvergelijking gaat het om de volgende posten:

- de legeskosten (component k, Schiphol € 105.290 respectievelijk Alkmaar € 62.590 respectievelijk Haarlem (minimale variant) € 31.302)
- erfpacht Schiphol (componenten n en o, € 1.148.772 x 92% = €1.056.870)
- historische investeringskosten (2009) voor locatie Haarlem
- grondkosten Alkmaar en Haarlem[1]

Voor Schiphol betekent dit dat per saldo een bedrag van € 1.162.160 kostenneutraal is en voor Alkmaar een bedrag van € 584.764. Voor Haarlem geldt een bedrag van € 5.850.705. Hiermee rekeninghoudend bedragen de investeringskosten voor Schiphol circa € 8.139.000, voor Alkmaar circa € 7.638.000 en voor Haarlem circa € 1.372.000.

Voor de kosten van het benodigde perceel geldt het volgende. Voor Alkmaar wordt uitgegaan van een scenario waarbij grond wordt aangekocht voor de te realiseren huisvesting voor politie, Veiligheidsregio en de GGD. Op het nog van de gemeente Alkmaar te verwerven perceel is ook voldoende ruimte voor de realisatie van een meldkamer inclusief parkeerplaatsen. Voor Haarlem geldt ook dat geen additionele grond dient te worden verworven om de uitbreiding te kunnen realiseren. Voor Schiphol wordt uitgegaan van het verwerven van het benodigde perceel in erfpacht van de Schiphol Group (Statutair N.V Luchthaven Schiphol) waarvan Nederlandse overheidspartijen grotendeels (voor 92%) aandeelhouder zijn. Erfpachtbetalingen komen dus indirect grotendeels weer bij deze Nederlandse overheidspartijen terecht. Ons inziens geldt vanuit burgerperspectief voor alle drie de situaties dat de verwerving van grond grotendeels kostenneutraal plaatsvindt. Voor de doorberekening van de investeringskosten voor Haarlem kan analoog aan de beschouwing voor de perceelkosten worden geredeneerd. Hergebruik van de locatie Haarlem leidt niet tot extra uitgaven.

Samenvattend beeld is dat vanuit burgerperspectief de minimale variant voor locatie Haarlem de voordeligste keuze is met een voordeel van circa € 6,3 mln. ten opzichte van locatie Alkmaar. Hierbij moeten wel concessies worden gedaan aan de functionaliteit van de meldkamervoorzieningen die niet noodzakelijk is maar wel de voorkeur verdient. Hieronder zijn onder meer begrepen de plafondhoogte, kolomloze overspanning en de opschalingsruimte die niet op dezelfde verdieping komt.

---

[1] In de werkgroep is een uitvoerige discussie gevoerd over de grondkosten Alkmaar. De werkgroep is het niet eens geworden. Zie toelichting ad p/q in de bijlage.

Auditdienst Rijk

Ons kenmerk
ADR/2013/857

In de werkgroep is discussie geweest over het al dan niet meerekenen van de historische investeringskosten (uit 2009) van Haarlem. Als deze wel worden meegerekend dan is locatie Haarlem circa € 1,3 mln. goedkoper dan Alkmaar. De werkgroep verwacht verder dat de realisatie van de minimale variant Haarlem sneller kan plaatsvinden in vergelijking tot de andere mogelijkheden. Voor Alkmaar en Schiphol geldt dat volledig invulling kan worden gegeven aan de gewenste functionaliteit waarbij locatie Alkmaar circa € 0,5 mln. goedkoper is dan Schiphol.

Hoogachtend,

J. Brugge RA
Auditmanager Auditdienst Rijk